

CÁMARA DE REPRESENTANTES
XLVIIa. Legislatura

DIVISIÓN PROCESADORA DE DOCUMENTOS

Nº 1744 de 2013

S/C

Comisión Especial con Fines Legislativos de Asuntos Municipales y Descentralización

LEY ORGÁNICA DEPARTAMENTAL

Bases del proyecto de ley

DOCTOR DANIEL HUGO MARTINS

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 7 de agosto de 2013

(Sin corregir)

Presiden: Señora Representante María Elena Laurnaga, Presidenta y señor Representante Fitzgerald Cantero Piali, Vicepresidente.

Miembros: Señores Representantes Alfredo Asti, José Bayardi, Ricardo Berois Quinteros, Daniel Caggiani, Alberto Casas, Gustavo A. Espinosa, Daniel Peña Fernández y Pablo Pérez González.

Invitado: Doctor Daniel Hugo Martins, profesor de Derecho Administrativo y experto en Legislación Municipal.

═════II═════

SEÑORA PRESIDENTA (Laurnaga).- Habiendo número, está abierta la reunión.

La Comisión agradece profundamente la presencia del doctor Daniel Hugo Martins a efectos de considerar el proyecto de Ley Orgánica Departamental.

SEÑOR MARTINS.- Agradezco mucho a la Comisión la invitación porque hace muchísimos años que vengo estudiando este tema. Les voy a entregar por escrito la exposición sobre este tema para que luego la puedan estudiar en forma más meditada.

A modo de anécdota, mi primer contacto con esta cuestión fue en el año 1951 cuando, conjuntamente con el doctor Héctor Gros Espiell, publiqué el libro Constitución Uruguaya Anotada e incluía la Ley Orgánica Municipal

También en 1951, actué como Secretario de la Comisión Interpartidaria que redactó el proyecto de ley constitucional, que luego fuera la Constitución de 1952. Tengo una gran vocación por los temas municipales y sugerí que se incorporaran a la Constitución muchos artículos de la Ley Orgánica Municipal; prácticamente muchos de ellos tienen la misma redacción.

En 1954, como Edil suplente de la Junta Departamental de Montevideo, presenté un proyecto de ley orgánica municipal tratando de adaptar la ley de 1935 a la nueva Constitución de 1952.

Posteriormente, estudié el proyecto que en 1954 redactó el profesor Enrique Sayagués Laso conjuntamente con una serie de juristas, publicado en la Revista de la Facultad de Derecho; un gran trabajo.

Más adelante como profesor realicé un curso sobre este tema; inclusive en 1978 publiqué un libro, "El Municipio Contemporáneo" en el que hice un estudio del Derecho Comparado y de la historia acerca del concepto de Municipio. En esa publicación sostengo que, de acuerdo con el Derecho Comparado, el Municipio como tal debe ser persona jurídica, debe tener bienes, su propio presupuesto y poder dictar resoluciones, porque sino es un proyecto de municipio. Es lo que está pasando en este momento con los Alcaldes que no tienen personería jurídica, no pueden hacer juicios, no pueden dictar resoluciones importantes -solamente proyectos ante el Intendente-, no tienen patrimonio propio y tampoco pueden designar a los empleados que los suministra el Intendente, etcétera.

En 1998 publiqué un libro, con la historia desde 1830 a 1998 de todas las disposiciones constitucionales y legales que abordan las competencias de los Gobiernos Departamentales. Lo que ocurre es que la Constitución da un ámbito de competencias a los Gobiernos Departamentales, pero después hay una legislación paralela que las va quitando: un día, la de las carnicerías, otro, la del abastecimiento de agua potable cuando se creó la OSE, etcétera. En esa publicación está estudiado punto por punto desde 1830 hasta esa fecha, todas las leyes dictadas que han ido quitando competencias a los Gobiernos Departamentales.

Posteriormente, en una ampliación de ese libro -voy a dejar a la Comisión el tomo en el que están los textos de la Constitución y de la Ley Orgánica Municipal- publico los artículos derogados a partir de 1997. A mi juicio, establezco cuáles han sido derogados y cuáles modificados, a fin de contar con una Ley Orgánica vigente. La Ley Nº 9515 ha sido reiteradamente modificada por las Constituciones y leyes posteriores. Inclusive, entregué a la Comisión un trabajo en el que en lo posible -he leído varias fuentes sobre este tema- transcribo la ley de 1935 con todas las modificaciones constituciones y legales hasta la fecha, que son muchas.

En este segundo tomo, hago un análisis artículo por artículo de la Sección XVI de la Constitución y de las competencias municipales.

Asimismo, con respecto a la ley que creó los Municipios, elaboré un estudio artículo por artículo comentándolos, con las críticas que me merecen, para tener una comprensión cabal de cuál es el estatuto actual que tienen los municipios.

Los Diputados tomaron como base un proyecto de ley que presentó el ex Representante Nacional, Uberfil Hernández, basado en un proyecto que elaboró un grupo de abogados, convocado por el Congreso de Intendentes en 1997, grupo de trabajo que integré. Además, ese proyecto fue un "aggiornamiento" de un trabajo que otro grupo de abogados de distintas Intendencias hizo en el Congreso de Intendentes de 1995. En este trabajo de 1997, se trató de adaptar el proyecto de ley anterior a la Constitución de 1997. El señor Uberfil Hernández tomó ese proyecto al que le hizo una serie de modificaciones. Precisamente, en este trabajo que voy a entregar a la Comisión, analizo artículo por artículo las modificaciones del señor Uberfil Hernández, algunas de las cuales comparto y otras no, y voy a decir por qué.

Además, estudié las intervenciones que respecto a los artículos hicieron los Diputados de esta Comisión, y quiero pedirles disculpas porque algunas las acepto, pero otras no. Esto me llevó a una reflexión: he visto que en algunas artículos hay entre diez y doce observaciones, haciendo muy difícil que una Comisión Parlamentaria pueda redactar una ley de este tipo. Considero que la Comisión debe expresar cuáles son sus grandes líneas, tomando como base, por ejemplo, el proyecto de Uberfil Hernández y elaborar una iniciativa con la ayuda de un par de abogados para que tenga unidad, evitando que en un artículo se exprese "empleados" y en otro, "funcionarios", cuando estamos hablando de lo mismo, haciendo luego muy difícil la interpretación del texto.

En ese sentido, les traje este trabajo en el que analizo el proyecto del señor Uberfil Hernández y todas las intervenciones de los integrantes de la Comisión.

Finalmente, quisiera señalar que en 1995, el proyecto que redactaron los abogados de las Intendencias, a pedido del Congreso de Intendentes, fue presentado ante esta Cámara y entró como proyecto de ley firmado por el ex señor Diputado Cardozo Ferreira y otros Diputados. Aquí hago la historia de lo que pasó con ese proyecto y, luego, hablaré de cómo surgió la iniciativa del año 1997, que también entrego a la Comisión. En este trabajo se comentan artículos por artículos, cuáles son las modificaciones y el por qué de las mismas.

Finalmente, quiero decir que esa legislación paralela que se ha ido dictando, fue sacando mucha competencia a los gobiernos departamentales. Inclusive, yo hice un estudio sobre todas las leyes que se dictaron desde el año 2000 hasta la fecha. Ese libro se llama "El avasallamiento legislativo de la autonomía departamental". Considero que se puede dictar lo que consideren los legisladores pero sin necesidad de atacar a la autonomía departamental.

Con respecto a la ley de tránsito, cabe señalar que en el año 1998 se hizo una y para que esa norma no avasallara a la autonomía departamental, cada una de las Juntas Departamentales la volvieron a reiterar. Esa es la forma como se puede hacer sin necesidad de hacer una ley que es inconstitucional.

Quedo a disposición de la Comisión para cuando lo considere pertinente, pues este es un tema que me apasiona. Es como si me hubieran regalado un trompo de colores.

SEÑORA PRESIDENTA.- Nos estamos proponiendo una agenda profunda en este tema de aquí a fin de año.

Agradecemos muchísimo esta cantidad de material que nos deja. Algunos de ellos los conocemos, aunque seguramente no en la profundidad que se requiere, y otros no.

Me gustaría saber si es posible modificar por ley algo vinculado al tema de los gobiernos departamentales y municipales con un marco constitucional que establezca autonomía. La autonomía, ¿es una federación de gobiernos o es un Estado unitario que tiene gobiernos? ¿Cómo conciliamos la autonomía con el tema de la unidad estatal?

Sabemos que este tema no tiene una respuesta única, que hay que bajar a tierra cada artículo. Este es el dilema que tenemos en cada elaboración de proyectos de ley: hasta dónde podemos y hasta dónde no.

SEÑOR MARTINS.- Debemos analizar la experiencia con el Derecho Comparado. Hoy día, en todos los países, se trata de descentralizar al Estado y, luego, a los gobiernos intermedios, o sea, a las provincias, para dar autonomía a los municipios.

Actualmente, en Brasil, hay tres niveles de Gobierno: el federal, el estadual y el municipal. A partir de 1994, en Argentina, también se ha hecho estos tres niveles.

La ley de descentralización política habla de tres niveles de gobierno pero en nuestro país no es posible que los municipios sean de gobierno porque la Constitución prohibió la existencia de Juntas Departamentales, algunas designadas por el Intendente y, otras, que pueden ser electivas. Las únicas que se parecen más a un municipio, son las Juntas Locales electivas.

Ahora bien; miremos lo que pasó con San Carlos. Cuando se creó tenía muchísimas más competencias que las que tiene ahora, porque en el año 1995 dictaron una ley haciéndola electiva pero, al mismo tiempo, le sacaron las competencias que tenía. Quienes son de San Carlos podrán decir que funciona mucho mejor para la ciudadanía que vayan a algún lugar que le puedan resolver los problemas y no como ahora que van a los Alcaldes, quienes lo único que pueden hacer es trasmitir los planteamientos al Intendente y, como toda organización inmensa, ello queda en una experiencia dentro del Mides. Entonces, aunque sean cuestiones urgentes, no se pueden resolver.

Por este motivo, en todos lados, especialmente en Europa, la autonomía municipal es absolutamente sagrada. Inclusive, en Francia, los Diputados surgen de los municipios y, por eso, la parte agropecuaria tiene tanta influencia en Francia, ya que surgen de esa circunscripción electoral.

SEÑOR BAYARDI.- En realidad, en el devenir histórico de la organización política, desde el antiguo burgo, siempre hubo mucha preservación de la autonomía del burgo, en la medida en que se iban asociando muchos de ellos en la conformación de lo que después terminaron siendo futuros Estados. O sea que hay como una génesis -cuando digo menor, es en términos de dimensión y no de importancia política- que va de lo menor a lo mayor. De ahí que cuando uno habla en Europa de municipios, se refiere a estructuras que, originariamente, eran gobiernos de ciudades entornos; esta es la evolución histórica en términos generales. Entonces, esa es la explicación de por qué hay mucha fuerza en los municipios.

En cuanto al Alcalde -puedo hablar de ello porque tengo hijos viviendo en Europa y uno lo ve- el gobierno municipal tiene poder coercitivo porque tiene policía municipal y toda la estructura jurídico- administrativo para cumplir con sus funciones. Además, es una personalidad de mucho prestigio.

Creo que nuestro problema es que no nos estructuramos históricamente a punto de partida en el surgimiento desde los entornos, eventualmente municipales, y nos conformamos como un Estado nacional, con una superestructura jurídico nacional,

empezando luego a bajar a los otros niveles. Esto de bajar y subir no tiene ninguna connotación de importancia; simplemente me refiero a la estructuración. A tal grado es así que el devenir y los avatares políticos fueron hasta haciéndonos trazar estructuras políticas administrativas y trazamos departamentos. A veces me peleo con dos colegas que están presentes acá, un hombre y una mujer, que son del departamento de Flores.

(Hilaridad)

Ese fue nuestro devenir.

Creo que este asunto tiene consenso de grado importante más allá de los que ocupan las Intendencias; en este aspecto siempre hay resistencia, sobre todo, en el momento que la ocupan. Después se advierte la importancia de la descentralización y lo que significa asentar la gestión de gobierno al ciudadano. Hoy comparto -lo digo en una jerga no muy académica- que hemos mandado a la paliza a los Alcaldes, pues los enviamos a pelear con un escarbadientes frente a la demanda. ¿Por qué? Al señor Presidente lo verán cuando va por ahí, quizás al Intendente lo vean con mayor frecuencia pero al Alcalde lo ven todos los días cuando sale de la casa, lo que es una situación difícil de sostener.

Creo que la voluntad por lo menos mayoritaria -no hablo por todos- es tratar de avanzar en esta situación. Por consiguiente, a la luz del actual marco constitucional, me temo que derivemos en que si no se reforma la Constitución no podremos dar potestades, competencias, administración de recursos para cumplir determinada función. Esta es la disyuntiva; no sé si el doctor Martins, que es versado en la materia, está de acuerdo.

SEÑOR MARTINS.- Estoy de acuerdo con el señor Diputado Bayardi pero, repito, lo que previó la Constitución fueron Juntas Locales a las que lo único que se les atribuyó fue facultad de gestión. Y a aquellas que se les llamaba autónomas, se les ampliaba la facultad de gestión pero no de gobierno. De manera que para hacer lo que se plantea, sería necesario reformar la Constitución. Hay otro tema que es el que manda en la realidad: durante muchísimos años, en los Gobiernos Departamentales hubo una estructura centralizada. Existe, por ejemplo, la Dirección de Vialidad. ¿Cómo se hace para desarticular esa Dirección de Vialidad y hacer pequeñas Direcciones en cada pueblo? Es imposible, porque en una carretera no se pueden hacer. Lo mismo ocurre con muchos servicios, como por ejemplo el de hacienda, que es muy difícil de descentralizar. Se puede descentralizar el cobro de la patente y algunos trámites, especialmente ahora con las nuevas tecnologías que eliminan las distancias, pero hay que ver que no es fácil. A veces uno, en el entusiasmo, puede establecer una disposición, pero después en la realidad es muy difícil desarticular aquello que desde hace muchísimos años viene siendo de determinada manera, porque inclusive hay intereses creados. El que fue Director de Vialidad con doscientos empleados a su servicio no quiere quedar con veinte, porque va a tener menos prestigio profesional. Hay que ir avanzando, pero despacito. Lamentablemente, a veces uno quiere avanzar rápidamente pero la realidad se lo impide.

SEÑORA PRESIDENTA.- Hace veinticinco años que se está tratando de avanzar. La pregunta es cuál es el margen, porque de repente no se puede descentralizar el Gobierno pero sí parte de la Administración; es un tema de diseño pero también de atribuciones y competencias. Mientras no exista la potestad tributaria de un Municipio se pueden buscar intersticios en base a la voluntad política. A veces se ve que es lo único que hay, porque pasan los períodos y seguimos con esta agenda.

SEÑOR BAYARDI.- Yo no quiero monopolizar la palabra; tenemos al profesor acá, sabemos que vino de Maldonado y sería un desperdicio no intercambiar con él en cuestiones centrales.

Tomando el punto de la necesidad de la reforma constitucional, al decir de Justino Jiménez de Aréchaga, llegará un día en que la Constitución se reforme para tenerla más de cuatro años y tengamos un tiempo de más de cuatro meses. Yo llevo acá un rato, y todas las reformas constitucionales que me tocaron vivir, desde el punto de vista de su génesis -algunas que salieron y otras no- atendieron fundamentalmente temas de naturaleza electoral. Creo que esto termina siendo un error, porque al menos hay voluntad política para avanzar. Sé que nos encontramos con resistencias; en algún caso no solo del Director de Vialidad sino también del Intendente que no quiere estimular competencias. El Intendente no se da cuenta de que si tiene una sola Junta Local va a tener un competidor, pero si tiene veinticinco no va a tener ninguno. El tema es cómo nosotros generamos que el Gobierno Departamental se encargue de los grandes temas de naturaleza estratégica del departamento, que tienen que ver con lo productivo, aunque entren competencias de un Gobierno con otro a los efectos de ver dónde se instalan por los motivos que sea determinados proyectos productivos. Algunos estarán determinados por las condiciones geográficas y otros por el proceso de negociación que se desarrolle.

Me permito hablar de un Intendente que falleció -porque no se trata de que cuando morimos pasamos a ser buenos-, que llegó al Gobierno Departamental azarosamente y después empezó a pensar en su departamento en términos más estratégicos. Me refiero al Intendente Leis, de Lavalleja; seguramente los blancos conocen mejor la historia. El problema es que cuando uno tiene que atender la gestión de la basura de la esquina, esa gestión se come lo estratégico. Entonces, habría que encontrar la forma de viabilizar el acercamiento de la gestión de lo cotidiano a la gente con un interlocutor que podría ser el Alcalde o como le llamemos, y dejemos que los Intendentes piensen en una perspectiva más estratégica para el conjunto de los departamentos. Creo que sería una lógica con la cual nos podemos mover. Siempre tenemos la limitante de las vallas constitucionales; entonces el asunto será ir ganando en espacio de legitimación. Me temo que si no separamos la competencia y las potestades para ejercer esa competencia vamos a estar deslegitimando el instrumento de los Municipios. Ese es el problema que nos surge a todos, porque la gente va a decir que esto no sirve para nada, y nosotros sabemos que en muchos lugares lo hemos visto funcionar de manera muy importante.

A los avances en materia constitucional ya les tengo miedo. En 1994 nos planteamos una reforma que presuponía reconocer que había que pagar a los Ediles. Y si ahora sacamos una reforma constitucional que diga que hay que dejar de pagar a los Diputados, roba; en la idiosincrasia nacional, roba. No sé si la de la interrupción voluntaria del embarazo llegó al 8%, pero si saco una de estas, lejos estoy en el 70%. Hay un problema de idiosincrasia que tiene que ver con cómo se le da viabilidad a una transformación que en el discurso decimos que puede ser favorable. Ese es nuestro dilema hoy. Estamos introduciendo modificaciones que nos permiten avanzar pero todos acá sabemos que si no le damos competencia a los recursos, va a ser una cueva de llanto que no va a poder subsistir. Hay material para trabajarlo, pero también hay que trabajar los niveles de avance imprescindibles que expresen una voluntad política mayoritaria, no en el sentido partidario sino interpartidario. Ese es el problema de todos.

SEÑORA PRESIDENTA.- Esta "inflación" de leyes también devalúa a los Gobiernos Departamentales. Entonces acá tenemos Gobiernos Municipales muy frágiles pero también otros que la vida los va transformando por la vía de los hechos. Entonces, empiezan a caducar algunos componentes de la ley orgánica por desuso, aunque sigan siendo vigentes; es un problema político significativo.

SEÑOR PÉREZ GONZÁLEZ.- Agradezco la presencia del invitado.

Hay algún aspecto que la realidad nos ha llevado a observar, que también está planteado en la transformación de la ley orgánica. Hablando de los departamentos, la regionalización está tomando una fuerza bastante importante. Se trata de un fenómeno nuevo que se ha impuesto por las circunstancias y por necesidad, y es lo que de hecho va a poner en tela de juicio las fronteras departamentales, ya que la problemática que se está planteando en la época actual supera las barreras departamentales. Por consiguiente, los Intendentes no tienen más remedio que abordarlo. En principio, con la aprobación del ICIR -que se derogó-, hubo contactos y avances importantes en la organización de varios nucleamientos -sobre todo en el centro del país- de coordinación de esos Intendentes.

SEÑOR MARTINS.- Eso está previsto, por eso lo pueden hacer. Se reúnen dos Intendentes para resolver un mismo servicio público.

SEÑOR PÉREZ GONZÁLEZ.- Inclusive, todavía no están desarrolladas las facultades que las propias normas nos dan. Como mencionaba el doctor Martins, es indudable que quienes tuvieron la experiencia de la Junta Local como forma de organización -las experiencias son muy distintas en todo el territorio nacional-, hoy están más avanzados en el proceso de consolidación de los Municipios, porque ya existió un proceso interno en el departamento que obligó a la descentralización, muchas veces independientemente de la voluntad del Intendente, por imperio de las circunstancias.

En un comienzo habíamos dicho que por lo menos teníamos que "aggiornar" la ley en lo que tiene que ver con la cantidad de normas que habíamos aprobado en relación a los Gobiernos Departamentales, como la que el invitado planteó en 1952, porque no han sido ni siquiera incorporadas. Como relató, trató de decir "vamos a 'aggiornar' de acuerdo a las normas constitucionales actuales por la reforma de la ley de 1935". En ese sentido, creo que hoy estamos en condiciones mucho mejores que hace veinte años para abordar el problema. No digo que en este período vaya a salir la transformación, pero por lo menos creo que podemos avanzar bastante en el tratamiento del problema. Pido disculpas porque tengo que retirarme, ya que integro la Comisión de Presupuestos integrada con la de Hacienda.

(Ocupa la Presidencia el señor Representante Cantero Piali)

SEÑOR BEROIS.- Agradezco la presencia del doctor Martins. Llegamos tarde porque tenemos el mismo problema del señor Diputado Pérez González, ya que integramos la Comisión de Presupuestos integrada con la de Hacienda, que en estos momentos está en plena votación de la Rendición de Cuentas, y tenemos que actuar en las dos Comisiones y a veces se nos hace difícil.

Este material va a ser muy importante para nosotros. Se trata de un tema que queremos abordar, pero como decía el señor Diputado Bayardi, a veces cuesta por la inmensidad que tiene; es como una canoa en un océano. Lo importante es empezar a hacer algo; trataremos de consolidar e ir avanzando en la medida de lo posible. Es muy atinente lo que nos está diciendo acerca de la posibilidad de que juristas nos ayuden en lo formal para después nosotros darle las pinturas políticas necesarias, sabiendo que hay algunos problemas de intereses naturales que se contraponen en las funciones

departamentales, y más ahora agregando los Municipios. Esto sucede inclusive dentro de los Municipios, entre los Alcaldes y los Concejales.

Muchas gracias nuevamente; este material es muy importante para nosotros.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos mucho sus aportes, que son muy valiosos para el trabajo de la Comisión.

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica)

≠